

Der Preis der Freiheit

Fall Libyen: Was wir neu denken müssen

Svenja Sinjen | **Der Militäreinsatz in Libyen krankt an einer zweifachen Selbstbeschränkung. Man konnte sich weder zur Forderung nach einem Regimewechsel durchringen noch zu militärischem Engagement, das über Luftangriffe hinausginge. Stoff für eine Grundsatzdebatte – an der Berlin aber nur teilnehmen kann, wenn es zunächst seine eigene Konzeption überdenkt.**

Die militärische Intervention in Libyen kam überraschend. Selbst ausgewiesene sicherheitspolitische Experten fragen sich, warum der Westen nach den Erfahrungen im Irak und in Afghanistan in einem Land interveniert, von dem keine direkte Bedrohung ausgeht. Dazu noch in der arabischen Welt, zu der man seit langem ein angespanntes Verhältnis hat. Warum haben Briten und Franzosen die Intervention vehement vorangetrieben, und warum waren die USA bis zum Schluss so ungewöhnlich zögerlich?

Ebenso verwundert zeigten sich viele über die Abstimmungsbilanz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der die Intervention am 17. März 2011 autorisiert hatte. Warum enthielt sich Deutschland, derzeit ein nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat, seiner Stimme? Stand es doch bei seinen Entscheidungen bisher stets an der Seite mindestens eines engen Verbündeten. Und

schließlich überraschte vielleicht am meisten, dass bis heute kein überzeugender Gesamtplan der intervenierenden Nationen für den Fall Libyen zu erkennen ist. Was ist überhaupt das Ziel des militärischen Einsatzes? Mit welchen Mitteln will man dieses Ziel erreichen? Haben nicht gerade Irak und Afghanistan gezeigt, dass in diesen Fragen Klarheit herrschen muss, wenn ein Einsatz erfolgversprechend sein soll?

Krieg und Frieden

Alle diese Fragen sind durchaus berechtigt. Geht es um eine der Kernfragen der internationalen Beziehungen – um die Frage nach Krieg und Frieden –, dann müssen sie sogar gestellt werden. Leider verfängt sich die aktuelle Debatte darin, diese Fragen als bloße Einzelfragen zu diskutieren. Die Antworten, die man in Deutschland bisher darauf gegeben hat, sind dabei ebenso überraschend wie die Intervention selbst.

Als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Weg für ein militärisches Eingreifen in Libyen freimachte, reagierte er damit auf die systematische Gewalt des libyschen Diktators Gaddafi gegen sein eigenes Volk. Im Kern fordert der Sicherheitsrat in seiner Resolution 1973 einen sofortigen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien in Libyen und ermächtigt die Mitglieder der Vereinten Nationen, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der bedrohten Zivilbevölkerung einzuleiten.

Während dazu auch die Einrichtung der lange umstrittenen Flugverbotszone zählt, schließt die Resolution ausländische Besatzungstruppen explizit aus. Die Formulierung „alle notwendigen Maßnahmen“ erlaubt allerdings selbst bei enger Auslegung der Resolution, dass Gaddafis Truppen bei ihrem Vormarsch gegen die Aufständischen auch aus der Luft oder von See aus bekämpft werden dürfen. Daneben bekräftigt oder verschärft die Resolution bereits bestehende Zwangsmaßnahmen wie das Waffenembargo, das Einfrieren von Geldern der libyschen Führung und staatlichen Firmen oder das Einreiseverbot für namentlich genannte Personen.¹

Auf dieser Grundlage formierte sich eine international zusammengesetzte Koalition der Willigen, die unter Führung der USA bereits zwei Tage nach der entscheidenden Abstimmung im Sicherheitsrat mit der Schaffung einer Flugverbotszone über Libyen begann. Neben Amerikanern, Franzosen und Briten sind zahlreiche weitere Nationen wie Kanada, Dänemark und

Spanien, aber auch Katar und die Vereinigten Arabischen Emirate an der Koalition beteiligt. Nachdem die USA bereits zu Beginn der Offensive erklärt hatten, dass sie sich möglichst zügig auf eine unterstützende Rolle zurückziehen wollten, hat die NATO nach zähen Verhandlungen die Gesamtverantwortung für den Einsatz übernommen. Zuvor hatten sich die NATO-Mitglieder bereits darauf geeinigt, die Durchsetzung des Waffenembargos und die Überwachung der Flugverbotszone zu übernehmen.

Konfliktlinien in der Koalition

Die Entscheidung für militärische Zwangsmaßnahmen war im Vorfeld heftig umstritten. Frankreich und Großbritannien, die früh die Meinungsführerschaft im Fall Libyen übernommen hatten, setzten sich von Anfang an für eine Flugverbotszone ein. Präsident Nicolas Sarkozy und Premierminister David Cameron verwiesen eindringlich darauf, dass man ein Massaker an der europäischen Gegenküste nur militärisch verhindern könne. Alle bisherigen Sanktionen hätten Gaddafi nicht davon abgehalten, sein Volk umzubringen. Was solle aus der arabischen Freiheitsbewegung werden, wenn man nicht eingreife?

Die USA hingegen sprachen sich anfänglich gegen eine Flugverbotszone aus. Vor allem der amerikanische Verteidigungsminister Robert Gates betonte immer wieder, dass eine Flug-

US-Verteidigungsminister Robert Gates betonte, dass eine Flugverbotszone nichts anderes als Krieg bedeute

¹ Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrats, New York, 17.3.2011, www.un.org/depts/german/sr/sr_11/sr1973.pdf.

verbotszone nichts anderes als Krieg bedeute. Darüber hinaus werde eine Flugverbotszone vermutlich nicht ausreichen, um Gaddafi von der Macht zu entfernen. Es könne sein, dass man zusätzlich Bodentruppen brauche.

Im Verlauf der inneramerikanischen Debatte wurde deutlich, dass Präsident Barack Obama zunächst nicht bereit war, einen weiteren Krieg in der arabischen Welt zu führen. Das angeschlagene Image der USA im Nahen und Mittleren Osten, die zermürbenden Kriege im Irak und in

Afghanistan, die schwierige wirtschaftliche Lage des Landes, aber auch die Frage,

was nach dem Regime Gaddafi kommen werde, ließen den Präsidenten bis zum Schluss zögern. Erst als absehbar war, dass ein Massenmord in Libyen unmittelbar bevorstand, schwenkte Obama im Sinne der tradierten amerikanischen Freiheitsagenda um. Die USA verknüpften ihre Zustimmung zur militärischen Intervention aber mit der Forderung, dass zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung Gaddafis Truppen aus der Luft oder von See aus bekämpft werden dürften.

Die deutsche Position

Die deutsche Position schien der amerikanischen für kurze Zeit zu ähneln. So betonte auch die Bundesregierung früh, dass eine Flugverbotszone in einen langen Krieg führen könne, der am Ende den Einsatz von Bodentruppen nötig mache. Man wisse schließlich nicht, ob die Flugverbotszone Wirkung zeige. In jedem Fall brauche man für eine Flugverbotszone ein

Mandat der Vereinten Nation und die Zustimmung der Arabischen Liga.

Zeitgleich mit dem Vormarsch von Gaddafis Truppen auf Bengasi trennten sich die amerikanische und die deutsche Lesart jedoch. Außenminister Guido Westerwelle argumentierte, dass eine militärische Intervention zu mehr Gewalt und Opfern führe anstatt zu einer Befriedung der Situation. Diese Eskalation könne die gesamte Freiheitsbewegung in der arabischen Welt gefährden. Um das Gaddafi-Regime zu Fall zu bringen, müsse man stattdessen alle nichtmilitärischen Sanktionen ausreizen. Kurz bevor Bengasi zu fallen drohte und als selbst die Arabische Liga ihr Einverständnis zu einer Flugverbotszone signalisiert hatte, machte die Bundesregierung deutlich, dass man nicht Kriegspartei in Nordafrika werden wolle. Deutsche Soldaten würden nicht zum Einsatz kommen.

Mit dieser Position ging Deutschland in die Abstimmung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und enthielt sich neben Russland, China, Indien und Brasilien seiner Stimme. In der anschließenden Begründung betonte Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass man die Ziele der Resolution 1973 – den Schutz der Zivilbevölkerung – uneingeschränkt teile, allerdings gegen militärische Zwangsmaßnahmen sei. Deshalb hätte man sich der Stimme enthalten; deshalb kämen keine deutschen Soldaten zum Einsatz. Enthaltung sei aber keinesfalls mit Neutralität zu verwechseln.

Die deutsche Entscheidung hat nicht nur unter den Verbündeten zu erheblicher Kritik geführt, sondern auch in Deutschland selbst. Während sich die Kritik im politischen Berlin

Eine Eskalation könne die gesamte Freiheitsbewegung gefährden, so Westerwelle

Bild nur in Printausgabe verfügbar

auf die mangelnde Bündnissolidarität und die deutsche Isolation konzentrierte, wurde die eigentliche Entscheidung jedoch kaum kritisiert – Deutschland ist nicht bereit, sich an der Umsetzung militärischer Zwangsmaßnahmen zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung zu beteiligen.

Außenminister Westerwelle war einer der ersten westlichen Politiker, der die Freiheitsbewegung in der arabischen Welt rhetorisch unterstützte. Schneller noch als Barack Obama hatte er sich in dieser Sache positioniert. Diese Positionierung war richtig. Aus der Perspektive einer Demokratie kann es keine bessere Option geben, als die Demokratisierungstendenzen einer Region zu unterstützen, die nahezu vollständig aus Diktaturen besteht und damit per se eine Gefahr für die eigene Sicherheit ist. Das Argument, man wisse nicht, ob die Freiheitsbewegungen in der arabischen Welt auch tatsächlich einen Demokratisierungsprozess zum Ziel haben oder am Ende

neue Diktaturen hervorbringen, ist keines. Besteht – wie derzeit im Nahen und Mittleren Osten – die glaubhafte Chance auf einen Demokratisierungsprozess, sollte man sie ergreifen.

Unangebrachte Enthaltung

Die Frage ist allerdings, mit welchen Mitteln man Demokratisierungstendenzen unterstützen kann. Während die Protestbewegungen in Tunesien und Ägypten nach blutigen Straßenschlachten zwischen Regierung und Opposition in einen vergleichsweise friedlichen Transformationsprozess mündeten, entwickelte sich die Situation in Libyen bekanntlich in eine andere Richtung. Die diplomatischen und wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen, die Guido Westerwelle maßgeblich mit angestoßen hatte, mögen dazu beigetragen haben, das Gaddafi-Regime zu schwächen – zum Einsturz haben sie es bisher aber nicht gebracht. Für die Aufständischen kam ihre Wirkung allemal zu spät. Hätte

man Gaddafi ermöglicht, ein Massaker an den Aufständischen in Bengasi zu verüben, hätte man die Chance auf einen Demokratisierungsprozess gefährdet – nicht nur in Libyen, sondern in der gesamten Region. Aus diesem Grund waren die militärische Intervention gerechtfertigt und die deutsche Enthaltung unangebracht.

Jede militärische Intervention muss allerdings in ein politisch schlüssiges Gesamtkonzept eingebunden werden, damit sie Aussicht auf Erfolg

Jede militärische Intervention muss in ein politisch schlüssiges Gesamtkonzept eingebunden sein

hat. Das haben nicht zuletzt die Einsätze im Irak und in Afghanistan gezeigt. In diesem Zusammen-

hang hat auch die deutsche Politik – Regierung und Opposition gleichermaßen – kritisiert, dass im Fall Libyen kein schlüssiges Konzept der Koalition erkennbar ist. Auch diese Feststellung ist richtig. Allerdings hat sich bisher keine nennenswerte Debatte in Deutschland entwickelt, die effektive Vorschläge in diese Richtung unterbreiten könnte.

Falsche Selbstbeschränkung

Zwei Punkte sollten in einer derartigen Debatte grundsätzlich beachtet werden. Der erste davon betrifft die Beschränkung des politischen Zieles, das sich die internationale Gemeinschaft auferlegt hat. Während zahlreiche Politiker wie Obama, Sarkozy, Cameron und Westerwelle, aber auch arabische Staats- und Regierungschefs betont haben, dass Gaddafi die politische Macht in Libyen abgeben müsse, sieht die Resolution des Sicherheitsrats dieses Ziel nicht vor. Man hat sich „lediglich“ auf einen Waffenstillstand

und den Schutz der Zivilbevölkerung festlegen können. Führt man sich jedoch vor Augen, dass das Regime Gaddafi bisher nicht gezögert hat, Oppositionelle in großem Stil zu beseitigen, wird eines schnell klar: Der Schutz der Zivilbevölkerung lässt sich kurzfristig nur sichern, wenn Gaddafi die politische Macht tatsächlich abgibt. Und langfristig kann er nur garantiert werden, wenn die Ära nach Gaddafi demokratischen Spielregeln folgt.

Dies erscheint umso wichtiger, als derzeit nicht absehbar ist, ob die Aufständischen den Anhängern Gaddafis dieselbe Freiheit einräumen werden, für die sie gerade selbst kämpfen – vorausgesetzt, sie besiegen Gaddafi. Der Begriff „Regime Change“, der seit dem Ende der Präsidentschaft von George W. Bush vollständig aus dem öffentlichen Sprachgebrauch eliminiert wurde, steht damit wieder im Zentrum der politischen Diskussion.

Die Entwicklung der militärischen Lage in Libyen deutet momentan allerdings nicht auf einen schnellen Regimewechsel hin. Während die Aufständischen unter dem Schutz der Koalitionskräfte anfänglich zwar einige der zuvor von ihnen kontrollierten Städte zurückerobert haben, konnten Gaddafis Truppen erneut in die Region um Bengasi vordringen. Derzeit scheint sich die Situation in einer Art Patt verfangen zu haben. Es ist jedoch möglich, dass die Aufständischen, die militärisch weit unterlegen und schlecht ausgebildet sind, in naher Zukunft kapitulieren müssen. Dies liegt unter anderem an der zweiten Selbstbeschränkung, die sich die internationale Gemeinschaft auferlegt hat.

Die UN-Resolution verbietet Besatzungstruppen in Libyen. Damit ist

der Einsatz von Bodentruppen zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen; bislang aber hat die Koalition stets betont, dass solche Truppen nicht vorgesehen seien. Darüber hinaus hat die Resolution ein umfassendes Waffenembargo verhängt. Nach intensiver Debatte, ob man den Aufständischen zur Unterstützung ihres Kampfes dennoch Waffen liefern sollte, hat sich die Koalition auch in diesem Punkt dagegen entschieden.

Das Dilemma ist offensichtlich: Wie sollen die Aufständischen einen Regimewechsel herbeiführen, wenn die Koalition nicht bereit ist, ihnen zusätzliche militärische Unterstützung zu gewähren? Sollte das Regime Gaddafi nicht freiwillig abtreten, wird sich die Koalition vermutlich entscheiden müssen, den Aufständischen durch eigene Bodentruppen oder Waffenlieferungen oder einer Kombination aus beidem zum Sieg zu verhelfen.

Deutschland im Abseits

Diese Schlussfolgerungen sind zweifelsfrei unbequem. Weder die Forderung nach einem Regimewechsel noch die nach einem militärischen Engagement, das über Luftangriffe hinausgeht, stößt derzeit unter den intervenierenden Nationen auf Zuspruch. In Anbetracht der bisher gemischten Bilanz der Einsätze im Irak und in Afghanistan war diese Ablehnung zwar zu erwarten, richtig ist sie damit aber nicht. Sollten die Erfahrungen, die man aus Irak und Afghanistan gezogen hat, tatsächlich in eine dauerhafte politische und militärische Selbstbeschränkung münden – wie sie im Fall Libyen

zu beobachten ist – haben die NATO-Partner vieles aufzuarbeiten.

Die Bundesregierung wird bei dieser Aufarbeitung einen schwierigen Stand haben. Nicht nur mit ihrer Enthaltung im Sicherheitsrat, sondern viel mehr mit ihrer militärischen Verweigerungshaltung hat sie sich außenpolitisch in die Isolation getrieben. Bevor Deutschland das nächste Mal in einer internationalen Krise den Anspruch auf eine führende Position erhebt, sollte es seine außenpolitische Konzeption über-

denken und korrigieren. Der Einsatz militärischer Mittel gehört zu den schwersten Entscheidungen einer jeden Regierung, die demokratischen Prinzipien verpflichtet ist. Der Fall Libyen hat aber wieder einmal gezeigt, dass militärische Zwangsmaßnahmen zwar immer das äußerste Mittel sind, aber nicht zwangsläufig zuletzt zum Einsatz kommen dürfen, wenn man demokratische Prinzipien verteidigen will. Ein Land wie Deutschland, das seine eigene Freiheit einem Bündnis verdankt, das bereit war, bis zum Äußersten zu gehen, sollte erkannt haben, dass Freiheit ihren Preis hat.²

Mit seiner Verweigerungshaltung hat sich Berlin außenpolitisch in die Isolation getrieben



SVENJA SINJEN leitet das Berliner Forum Zukunft (BFZ) im Forschungsinstitut der DGAP. Der Text gibt ihre persönliche Meinung wieder.

² Die Autorin dankt Jennifer Aßmann und Cornelius Vogt für ihre Anregungen und kritischen Kommentare zu dem Artikel.